



Notat udarbejdet til Vand og Afløb, Københavns Energi

Frivillige dyrkningsaftaler mellem landmænd og vandværker : opsummering af resultater fra interviewundersøgelse med vandværker

Abildtrup, Jens; Jensen, Frank; Dubgaard, Alex

Publication date:
2009

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Abildtrup, J., Jensen, F., & Dubgaard, A., (2009). *Notat udarbejdet til Vand og Afløb, Københavns Energi: Frivillige dyrkningsaftaler mellem landmænd og vandværker : opsummering af resultater fra interviewundersøgelse med vandværker*, 6 s., jul. 20, 2009.



20. juli 2009

NOTAT UDARBEJDET TIL Vand og Afløb, Københavns Energi

FRIVILLIGE DYRKNINGSAFTALER MELLEM LANDMÆND OG VANDVÆRKER

Opsummering af resultater fra interviewundersøgelse med vandværker

Jens Abildtrup, Frank Jensen og Alex Dubgaard

BAGGRUND

Dette notat beskriver kort resultaterne af en interviewundersøgelse gennemført i efteråret 2008 med danske almene vandværker om deres erfaringer med indgåelse af frivillige dyrkningsaftaler med landmænd.

Ved ændring af vandforsyningsloven i 1998 blev udarbejdelsen af indsatsplaner i de områder, hvor en særlig indsats er nødvendig for at beskytte drikkevandet, et vigtigt led i grundvandsbeskyttelsen (Noe et al. 2003, Miljøstyrelsen 2007). Som et led i implementeringen af en indsatsplan lægges der op til, at vandværkerne kan indgå aftaler med landmænd om at ændre dyrkningspraksis på de omfattede arealer.

Denne undersøgelses overordnede mål er at bidrage til den miljøøkonomiske litteratur ved på et empirisk grundlag at analysere, om individuelt forhandlede aftaler mellem forurenere og den, som lider skade ved forureningen, giver en omkostningseffektiv (efficient) regulering af forureningsproblemer. Der fokuseres herunder på de forhold, der fremmer eller modvirker indgåelse af efficiente aftaler. I nærværende notat gives alene en oversigtsmæssig beskrivelse af undersøgelsens resultater samt nogle foreløbige konklusioner.

METODE

I forbindelse med undersøgelsen er der rettet kontakter til vandværker eller myndigheder i alle kommuner med henblik på at undersøge omfanget af dyrkningsaftaler mv. i vandindvindingsområder. Mere specifikt drejer det sig om de to organisationer, der repræsenterer de danske vandværker (DANVA og Foreningen af Vandværker i Danmark) samt telefonisk kontakt til vandforsyninger og vandværker i de større danske byer og telefonisk kontakt til kommunale myndigheder (typisk nøglepersoner i kommunernes teknik- og miljøafdelinger). Som minimum er der i hver kommune kontaktet et vandværk, de kommunale myndigheder eller det lokale vandråd. Kommuner, som primært forsynes af Københavns Energi eller TRE-FOR, er dog ikke kontaktet. Her

er det alene disse to forsyningsselskaber, der blevet kontaktet. Det kan ikke udelukkes, at der er vandværker, som har været i forhandlinger om dyrkningsaftaler uden vort kendskab, og derfor ikke indgår i nærværende undersøgelse. Det vurderes dog, at langt hovedparten af vandværkerne, der har erfaringer med forhandlinger af frivillige aftaler, indgår i nærværende undersøgelse.

Ud fra de indsamlede oplysninger er der gennemført 18 semistrukturerede telefoninterviews med vandværker eller forsyningsselskaber, som enten har lavet dyrkningsaftaler, er i forhandling om aftaler eller som har været i forhandling med landmænd om aftaler, men hvor det ikke var lykkedes at få en aftale.

I alt indgår godt 50 vandværker/vandforsyningsselskaber i interviewundersøgelsen – ud af Danmarks godt 2.500 større og (især) mindre vandværker og vandforsyningsselskaber. Der er ikke foretaget en opgørelse af de interviewede vandværkers/forsyningsselskabers andel af den samlede vandforsyning, men da alle større byområder er omfattet, dækker undersøgelsen hovedparten af den danske vandforsyning.

RESULTATER

Indgåede aftaler

Blandt de 18 interviewede vandværker, som har gennemført forhandlinger med landmænd om dyrkningsaftaler, har 13 vandværker på tidspunktet for interviewet indgået dyrkningsaftaler. Det var ikke i alle tilfælde muligt at få oplyst, hvor stort et areal aftalerne dækker, men det skønnes, at der højst er indgået aftaler for i alt 800 ha. I betragtning af vandindvindingsområdernes samlede størrelse må det betragtes som et ret pauvert resultat.

Vandværkerne har i hovedtræk haft to tilgange til forhandling og indgåelse af aftaler. Ifm. den ene tilgang er der foregået individuelle forhandlinger, hvor såvel indholdet af dyrkningsrestriktionerne som den økonomiske kompensation har været genstand for forhandling. Ifm. den anden tilgang er landmændene blevet tilbudt standardaftaler, hvor dyrkningsrestriktioner og kompensationer er givet, og det har så været op til landmændene, om de ville acceptere tilbuddet eller afvise det. I nogle tilfælde har vandværket tilbudt forskellige standardaftaler, som landmændene har kunnet vælge i mellem.

I alt 13 vandværker har været i individuelle forhandlinger med landmænd, mens 4 vandværker har tilbudt standardaftaler (tabel 1). Et vandværk er gået fra forhandling af individuelle aftaler til at tilbyde standardaftaler. Flere vandværker overvejede at gå over til standardaftaler, hvis der skal laves yderligere dyrkningsaftaler.

Tabel 1. Oversigt over forhandlingstyper

Forhandlingstype	Antal vandværker/forsyningsselskab
Frivillige individuelle forhandlinger	12
Først frivillige individuelle forhandlinger og senere overgået til standardaftaler	1
Standardaftaler	3
Aftale uden kompensation	1
Individuelle forhandlede aftaler under trussel om ekspropriation	1
Note. Nogle vandværker har indgået mere end en type af aftaler	

Et enkelt vandværk har indgået en aftale med en landmand om ikke at anvende pesticider på 4 ha landbrugsjord, uden at landmanden får kompensation. Et vandværk har indgået aftaler med 3 landmænd (og var i forhandling med andre landmænd), hvor ekspropriation var en mulighed, hvis de frivillige forhandlinger ikke førte til et resultat. I nærværende undersøgelse har fokus været på individuelle forhandlinger, hvor ekspropriation ikke er en mulighed, eller hvor vandværket ikke har udmeldt, at de vil gøre brug af ekspropriationsmuligheden.

Dyrkningsaftalernes omfatter oftest restriktioner på anvendelse af pesticider, anvendelse af kvælstofgødning eller skovrejsning (tabel 2).

Tabel 2. Dyrkningsaftalernes indhold

Dyrkningsrestriktion	Antal vandværker med indgåede aftaler	Antal vandværker med mislykkede forhandlinger
Ingen brug af pesticider	9	2
Reduceret brug af kvælstofgødning	5	1
Restriktioner på husdyrhold	1	0
Udtagning af landbrugsjord	2	2
Krav om økologisk produktion	2	0
Skovrejsning	5	1
Andet	1	1

Note. Nogle vandværker har indgået mere end en type af aftaler

Mislykkede forhandlinger

Syv af de 13 vandværker, der havde gennemført frivillige individuelle forhandlinger med landmænd, havde været i forhandlinger, som ikke førte til en aftale. I alt var der blevet gennemført 54 forhandlinger, hvoraf knap 40 forhandlinger – eller tre ud af fire – ikke førte til en aftale¹.

Vandværkernes hyppigste forklaring på, at forhandlinger ikke førte til en aftale, var uenighed om den økonomiske kompensations størrelse (tabel 3). Vandværkerne vurderede i disse tilfælde landmændenes krav som værende langt over det faktiske indkomsttab, som dyrkningsaftalerne

¹ Over halvdelen af de 55 forhandlinger er gennemført ved et enkelt stort vandværk.

ville påføre dem. Nogle vandværker forklarede, at de ikke kunne forsvare overfor forbrugerne at give en stor overkompensation til landmændene. For nogle vandværker betød de høje kompensationskrav, at omkostningerne ved alternative løsninger til sikring af rent grundvand var lavere, og de afbrød derfor forhandlingerne om en dyrkningsaftale.

Tabel 3. Årsager til mislykkede forhandlinger eller til at vandværker har anvendt tilbud om standardaftaler i stedet for individuelt forhandlede aftaler

	Antal vandværker
Uenighed om de faktiske omkostninger ved dyrkningsaftalerne (asymmetrisk information)	9
Ikke profitmaksimerende landmænd (principiell modstand mod indblanding i drift)	5
Høje omkostninger ved håndhævelse af aftaler	4
Høje transaktionsomkostninger	3

Note. Vandværkerne kunne give mere end en begrundelse for mislykkede forhandlinger

En betydelig del af vanskelighederne ved at opnå enighed om kompensationsstørrelserne kan formodentlig tillægges problemer med asymmetrisk information og strategisk adfærd fra landmændenes side. Selvom landbruget og vandværksforeningerne har aftalt en model for kompensationsberegning, er det ikke muligt i de konkrete tilfælde at lave en fuldstændig objektiv beregning af omkostningerne. Opgørelse af eksempelvis udbyttetab og ændringer i variable omkostninger vil i nogen udstrækning være baseret på skøn og vil variere mellem de enkelte bedrifter. Derfor har vandværkerne svært ved at afgøre, hvornår der kræves overkompensation. Det betyder, at landmænd kan forsøge at udnytte deres informationsfordel om de faktiske omkostninger og kræve en højere kompensation end det reelle indkomsttab. Ifølge denne forklaringsmodel forsøger landmændene at få del i den formodede gevinst, som vandværkerne har ved at undgå den potentielle forurening af grundvandet, ud over det tab, som dyrkningsrestriktionerne indebærer.

Problemet med asymmetrisk information og strategisk adfærd kom også til udtryk i meget langstrakte forhandlinger (op til tre år). Flere vandværker nævnte, at når de var lige ved at have indgået en aftale, kom der nye krav til aftalen fra landmændene.

Transaktionsomkostninger for vandværker i forbindelse med indgåelse af aftaler omfatter tidsforbruget med kontakt til landmænd, forhandlinger, og kontraktudarbejdelse. De langstrakte forhandlinger har betydet høje omkostninger for vandværkerne. Et af vandværkerne forklarede, at de havde valgt at benytte standardaftaler (*take-it-or-leave-it-tilbud*), fordi der var lavere transaktionsomkostninger ved standardaftaler i forhold til individuelt forhandlede aftaler.

Fire vandværker nævnte håndhævelse af dyrkningsaftalerne som et problem. Det kan være vanskeligt og forbundet med væsentlige omkostninger at skulle kontrollere aftaler om pesticidfri drift og reduceret forbrug af kvælstofgødning. Derfor foretrækker flere vandværker aftaler om

skovrejsning eller udtagning, som er forholdsvis lette at kontrollere. For at spare omkostninger til kontrol ønskede flere vandværker også at kombinere deres aftaler med eksisterende generelle tilskudsordninger som eksempelvis miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger og økologisk jordbrug, som administreres og kontrolleres af Fødevareministeriet. Dette gennemføres på den måde, at vandværket giver et tilskud til landmænd med generelle aftaler, som lægges oven i det generelle tilskud, hvis arealerne er beliggende i et følsomt indvindingsområde.

Ifølge de interviewede vandværker havde flere landmænd principielle grunde til ikke at ville indgå en aftale. Dette kunne skyldes tidligere konflikter med kommunen eller vandværket eller generel modvilje mod indblanding i driften udefra. Derfor afviste de at indgå en aftale, selv om de (ifølge vandværket) ville stå sig bedre økonomisk med en aftale. Samtidigt nævnte to vandværker, at de forholdsvis hurtigt og smidigt havde forhandlet sig til aftaler om skovrejsning med deltidslandmænd, som var skovarbejdere. Dette understreger, at økonomisk afkast fra landbrugsdriften ikke er det eneste kriterium for beslutningen om at indgå en aftale, og at landmandens personlige overbevisning og præferencer både kan fremme og modvirke indgåelse af aftaler.

Opsummering og foreløbige konklusioner

I betragtning af at landbrugets organisationer og vandværksforeningerne allerede i 2002 havde lavet en vejledning, som kan anvendes ved indgåelse af frivillige dyrkningsaftaler (Noe et al. 2003), er det relativt få dyrkningsaftaler, der er indgået frem til efteråret 2008. Det skønnes som nævnt, at omkring 800 ha er under en dyrkningsaftale med et vandværk, hvoraf omkring to tredjedele er indgået som individuelt forhandlede aftaler uden trusler om ekspropriation.

Interviewundersøgelsen viser, at det beskedne resultat blandt andet skyldes langstrakte forhandlinger, og at man i en række tilfælde har måttet opgive at nå en aftale.

Det skal dog tages i betragtning, at det begrænsede antal aftaler også kan skyldes, at der for mange vandværker endnu ikke er udarbejdet indsatsplaner². Blandt de kontaktede vandværker³, som ikke har forsøgt at indgå frivillige dyrkningsaftaler endnu, oplyste 14, at de have planer om at indgå dyrkningsaftaler med landmænd.

Der er en generel tendens til, at vandværker går fra eller overvejer at gå fra individuelt forhandlede aftaler til standardaftaler. Dette hænger sammen med, at forholdsvis mange vandværker har været i meget langstrakte og ressourcekrævende forhandlinger, i en del tilfælde uden at kunne afslutte forhandlingerne med en aftale.

² En indsatsplan er ikke en forudsætning for at lave frivillige dyrkningsaftaler. Således har flere vandværker forhandlet aftaler før, der var lavet en indsatsplan for vandværkets indvindingsområder.

³ Bemærk, at det kun er en meget lille del af de mere end 2000 almene vandværker i Danmark, der er kontaktet.

Det vurderes, at de langstrakte forhandlinger i høj grad skyldes problemet med asymmetrisk information. Det er ikke muligt at udarbejde et fuldstændigt objektivi grundlag for kompensationsberegning, idet beregningerne er komplekse, og der er store forskelle mellem de enkelte landmænds omkostningsstrukturer. Da vandværket ikke har perfekt information om den enkelte bedrifts omkostningsstruktur, vil landmændene kunne forsøge at udnytte deres informationsfordel for derved at opnå en overkompensation i forhold til de reelle omkostninger.

Det vurderes således på grundlag af de ovenfor skitserede erfaringer, at individuelt forhandlede dyrkningsaftaler uden brug af ekspropriationstrussel typisk vil lede til langstrakte og ofte resultatløse forhandlinger og dermed høje transaktionsomkostninger. Standardaftaler – med et *take-it-or-leave-it*-tilbud – vil i nogen udstrækning kunne løse problemet med forsøg på udnyttelse af asymmetrisk information. Det er dog svært at designe standardaftaler, som giver fuld omkostningskompensation til samtlige bedrifter i et område uden at en hel del bedrifter dermed overkompenseres i betydeligt omfang. Derfor må man regne med, at en del landmænd ikke vil kunne se deres fordel i at indgå en aftale. Standardaftaler egner sig således bedst til situationer, hvor det ikke er afgørende for vandværket, at alle arealer i et indvindingsområde bliver underlagt en dyrkningsaftale.

Referencer

Miljøstyrelsen 2007. Boringsnære beskyttelsesområder – BNBO. Vejledning fra Miljøstyrelsen Nr. 2 2007, Miljøstyrelsen.

Noe, E., Nielsen, A. H., Thorup, H. S., Bliksted, T. 2003. Frivillige dyrkningsaftaler i indsatsområderne. Grundlag og muligheder belyst ud fra kvælstofproblematikken. Miljøprojekt Nr. 812, Miljøstyrelsen,